

- valutare la congruità del contributo pubblico eventualmente previsto dal bando.

Tale attività ha reso possibile proporre, in alcuni casi, una riduzione del contributo, con notevoli vantaggi sulla gestione delle risorse pubbliche ai fini del patto di stabilità.

3.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti

L'assistenza prestata in questa fase ha previsto l'analisi e la proposta di soluzione di singole problematiche insorte nel corso dell'esecuzione del contratto (ad esempio, presentazione da parte del concessionario di varianti progettuali non indicate nel contratto, insorgenza di sovracosti nella fase di costruzione, mancato rispetto del cronoprogramma per motivi attribuibili alla PA). L'UTFP, attraverso l'analisi del contratto e dei documenti allegati, ha assistito le amministrazioni aggiudicatrici nel valutare la corretta allocazione dei rischi di contratto, al fine di giungere ad una soluzione negoziale delle problematiche emerse evitando di interrompere l'esecuzione del contratto.

4 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI

Al fine di valutare l'impatto dei contratti di PPP sul *deficit* di bilancio e sul debito delle amministrazioni pubbliche affidatarie dei contratti medesimi, con la decisione *Treatment of public-private partnerships* dell'11 febbraio 2004, Eurostat ha stabilito i criteri da applicare per la classificazione delle operazioni di PPP nel sistema dei conti nazionali e ha richiesto agli Stati membri di dimostrare l'applicazione effettiva delle regole dettate nella suddetta decisione, fornendo informazioni dettagliate sulle medesime operazioni.

La decisione Eurostat prevede, in particolare, che i beni (*assets*) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle amministrazioni pubbliche (*off balance*), ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

Il legislatore (art. 44, comma 1-*bis* del decreto-legge 248/2007) ha affidato all'UTFP e all'Istat il compito di monitorare l'impatto dei contratti di PPP sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche e, con la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 2009, ha reso obbligatoria la trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici dei dati sulle operazioni di PPP.

A tale proposito, si ricorda la recente introduzione, con l'articolo 14 della legge 196/2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica), dell'obbligo per l'UTFP di trasmettere, oltre che all'Istat, anche al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis*, su citato. Un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dovrà stabilire le modalità e la tempistica della trasmissione dei dati al MEF.

La collaborazione tra l'UTFP e l'Istat è stata avviata sin dai primi mesi del 2009 e ha trovato una compiuta definizione nella Convenzione, sottoscritta il 27 novembre 2009, volta a *“definire un sistema informativo per la trasmissione ed archiviazione della documentazione trasmessa all'UTFP dalle stazioni appaltanti e per l'elaborazione di una metodologia che consenta la corretta ed esaustiva applicazione dei criteri dettati dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 e sue eventuali future modifiche”*, con l'obiettivo di assicurare efficienza, tempestività e trasparenza nei flussi informativi e di sviluppare una metodologia di analisi della documentazione in grado di identificare le caratteristiche principali delle operazioni di partenariato, allocare correttamente i relativi rischi e stimare l'impatto sul bilancio dell'amministrazione aggiudicatrice.

Nell'ambito delle rispettive competenze e capacità, UTFP e Istat collaborano anche sugli aspetti relativi al monitoraggio degli sviluppi successivi delle singole operazioni, alle problematiche di carattere giuridico e tecnico di particolare complessità poste dalle medesime operazioni e alla elaborazione dei dati oggetto di rilevazione.

Nel 2009 l'UTFP ha ricevuto comunicazioni relative a 60 operazioni (Tabella 4). Le comunicazioni comprendono una scheda sintetica riassuntiva delle principali informazioni sul progetto, i piani finanziari, il contratto di concessione di costruzione e gestione e gli eventuali atti aggiuntivi, nonché i capitolati prestazionali.

Tabella 4 – Operazioni di PPP comunicate dalle amministrazioni al 31 dicembre 2009²⁴

| | ENTI/Amm. . | PROGETTO | Costo di Investimento (milioni di Euro) | Data invio comunicazione e documenti | FASE | | |
|----|----------------------------------|---|---|--------------------------------------|----------------|-------------|----------|
| | | | | | Aggiudicazione | Costruzione | Gestione |
| 1 | Comune di Fano | Nuova piscina comunale ed annessi servizi da realizzare in zona Trave | 5,90 | 05/05/2009 | | | |
| 2 | Comune di Bologna | Costruzione e gestione di 2 asili nido (Q.re savena e Q.re Navile) | 3,40 | 08/05/2009 | | | X |
| 3 | Comune di Bologna | Costruzione e gestione di un asilo a via felice battaglia | 2,30 | 08/05/2009 | | | X |
| 4 | Comune di Bologna | Costruzione e gestione di un nido d'infanzia in via piave | 2,00 | 08/05/2009 | | | X |
| 5 | Comune di Bologna | Complesso immobiliare denominato sede unica | 109,00 | 08/05/2009 | | | X |
| 6 | Comune di Bologna | Realizzazione del parcheggio pubblico multipiano in via Michelino | 54,00 | 08/05/2009 | | | X |
| 7 | Comune di Collecchio (Parma) | Costruzione e gestione di un nuovo centro sportivo polifunzionale | 6,50 | 08/05/2009 | | | |
| 8 | Comune di Campoflorito (Palermo) | Realizzazione dell'impianto di illuminazione pubblica | 0,10 | 11/05/2009 | | | X |
| 9 | ASL CN2 (Alba e Bra) | Costruzione e gestione parziale del nuovo ospedale di Alba e Bra | 145,00 | 11/05/2009 | | X | |
| 10 | Regione Veneto | Costruzione e gestione della nuova RSA "CA' ARNALDI" | 12,10 | 11/05/2009 | | X | |
| 11 | Comune di Vado Ligure (Savona) | Ampliamento del civico cimitero in località Bossarino | 0,53 | 11/05/2009 | | | |
| 12 | Comune di Malalbergo (Bologna) | Costruzione e gestione di un impianto natatorio | 2,40 | 12/05/2009 | | | X |
| 13 | Comune di Este (Padova) | teleriscaldamento nel comune di Este | 3,30 | 12/05/2009 | | | |
| 14 | ASL Modena | costruzione e gestione delle strutture di servizio e di supporto alle attività assistenziali del nuovo Ospedale di modena | 27,00 | 12/05/2009 | | | |
| 15 | Comune di Chianciano Terme | Gestione gratuita centro visite - Riserva di Pietra Poviciana | 0,00 | 12/05/2009 | | | X |

²⁴ Il costo di investimento indicato nella Tabella corrisponde all'importo comunicato dalle Amministrazioni aggiudicatrici nella scheda sintetica del progetto allegata alla Circolare.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

| | ENTI/Amm. . | PROGETTO | Costo di Investimento (milioni di Euro) | Data invio comunicazione e documenti | FASE | | |
|----|---------------------------------|--|---|--------------------------------------|----------------|-------------|----------|
| | | | | | Aggiudicazione | Costruzione | Gestione |
| 16 | Comune di Perugia | Minimetrò di Perugia: progetto realizzato mediante costituzione della società mista Minimetrò SpA | 7,50 | 12/05/2009 | | | |
| 17 | Comune di Perugia | Ristrutturazione e ampliamento ex Scuola Media Pascoli come edificio polifunzionale (Uffici Comunali ed altri servizi) | 7,20 | 12/05/2009 | | | X |
| 18 | Comune di Perugia | Realizzazione e gestione di un parcheggio intermodale in Località Pian di Massiano | 7,80 | 12/05/2009 | | | X |
| 19 | ASL di Nuoro | Ristrutturazione e completamento dei presidi ospedalieri | 66,00 | 12/05/2009 | | | |
| 20 | AO Niguarda Ca' Granda | Costruzione e gestione del presidio ospedaliero | 220,00 | 13/05/2009 | | X | |
| 21 | AO universitaria Ferrara | Lavori di completamento del nuovo ospedale di Ferrara in località coma | 352,00 | 13/05/2009 | | | X |
| 22 | Comune di Malalbergo (Bologna) | Costruzione e gestione di un asilo nido nella frazione di Altedo | 1,50 | 13/05/2009 | | | X |
| 23 | Comune di Verona | Costruzione e gestione del parcheggio interrato di piazza cittadella | 16,70 | 13/05/2009 | | | X |
| 24 | Comune di Verona | Centro natatorio esterno e servizi a completamento del centro natatorio Monte Bianco | 2,00 | 13/05/2009 | | | X |
| 25 | Comune di Verona | Parcheggio interrato S.Zeno | 4,60 | 13/05/2009 | | | X |
| 26 | Comune di Verona | Fattoria didattica nel fondo Giarol Grande | 0,70 | 13/05/2009 | | | X |
| 27 | Comune di Verona | Recupero e conservazione immobile forte gisella in località S.Lucia | 5,20 | 13/05/2009 | | | X |
| 28 | Comune di Verona | Concessione del servizio di gestione del Centro Nuoto di Via Tanaro con costruzione di una vasca scoperta ricreativa | 0,50 | 13/05/2009 | | | X |
| 29 | Comune di San Lazzaro (Bologna) | Concessione di costruzione e gestione di un nido per l'infanzia in località Cicogna | 2,30 | 13/05/2009 | | | X |
| 30 | Comune di San Lazzaro (Bologna) | Costruzione e gestione per la realizzazione dell'intervento denominato "ripristino funzionale Case Andreatta" | 28,30 | 13/05/2009 | | | X |

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

| | ENTI/Amm. . | PROGETTO | Costo di Investimento (milioni di Euro) | Data invio comunicazione e documenti | FASE | | |
|----|--------------------------------------|---|---|--------------------------------------|----------------|-------------|----------|
| | | | | | Aggiudicazione | Costruzione | Gestione |
| 31 | Comune di San Lazzaro (Bologna) | Appalto per costruzione e locazione finanziaria di un Nuovo Polo scolastico | 6,70 | 13/05/2009 | | X | |
| 32 | Comune di Bitonto (Bari) | Costruzione e gestione parcheggio a Piazza Aldo Moro | 5,10 | 13/05/2009 | | | X |
| 33 | Comune di Bitonto (Bari) | Società Mista denominata "Azienda Servizi vari SPA" | 6,00 | 13/05/2009 | | | |
| 34 | Comune di Firenze | Concessione di costruzione e gestione del sistema tranviario fiorentino | 386,00 | 13/05/2009 | | X | |
| 35 | Comune di Rosolina (Rovigo) | Completamento, ampliamento e gestione del Cimitero Comunale | 1,85 | 14/05/2009 | | | X |
| 36 | Comune di Porto Viro (Rovigo) | Centro Natatorio e Polifunzionale Servizi | 3,18 | 14/05/2009 | | | X |
| 37 | Comune di Porto Viro (Rovigo) | Cimitero Contrarina | 3,41 | 14/05/2009 | | | X |
| 38 | Comune di Porto Viro (Rovigo) | Cimitero Donada | 2,00 | 14/05/2009 | | | X |
| 39 | Comune di Chiavenna (Sondrio) | Parcheggio interscambio in via Vittorio Emanuele II | 1,68 | 14/05/2009 | | X | |
| 40 | AOU Ospedali Riuniti di Trieste | Parcheggio a servizio dell'Ospedale Naggiore di Trieste | 6,76 | 14/05/2009 | | X | |
| 41 | Comune di Provaglio d'Iseo (Brescia) | Impianto natatorio in località Fantecolo | 1,55 | 14/05/2009 | | | X |
| 42 | Comune di Cesena | Ampliamento dei Cimiteri di Ruffio, Pievesestina, S.Mauro e Calisese | 3,55 | 14/05/2009 | | | X |
| 43 | Comune di Cesena | Nuovo Cimitero Urbano di Cesena in località Tipano | 22,30 | 14/05/2009 | | | X |
| 44 | Comune di Preganziol (Treviso) | Costruzione e gestione di un impianto natatorio | 3,20 | 08/06/2009 | | | X |
| 45 | Comune di Isola della Scala (Verona) | Costruzione e gestione di un nuovo centro natatorio e bocciodromo | 2,20 | 04/06/2009 | | | X |

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

| ENTI/Amm. . | PROGETTO | Costo di Investimento (milioni di Euro) | Data invio comunicazione e documenti | FASE | | | |
|-------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|----------------|-------------|----------|---|
| | | | | Aggiudicazione | Costruzione | Gestione | |
| 46 | Comune di Livigno (Sondrio) | Concessione di costruzione e gestione del complesso "Aqua Grande" | 19,40 | 03/06/2009 | | X | |
| 47 | Comune di Marciano Marina (Livorno) | Costruzione e gestione della rete di distribuzione del Gas Petrolio | 1,68 | 03/06/2009 | | | X |
| 48 | Comune di Medesano (Parma) | Costruzione e gestione di un nuovo nido d'infanzia | 1,45 | 26/05/2009 | | X | |
| 49 | Comune di Medesano (Parma) | Costruzione e gestione di 8+8 alloggi | 1,70 | 26/05/2009 | | X | |
| 50 | Comune di Medesano (Parma) | Costruzione e gestione di un polo sanitario 1 e 2 | 7,50 | 26/05/2009 | | X | |
| 51 | Comune di Pomigliano d'Arco (Napoli) | Sistemazione aree ferroviarie industriali dismesse | 74,50 | 25/05/2009 | | X | |
| 52 | Comune di Napoli | Compensorio orientale del centro direzionale di NAPOLI | 99,80 | 25/05/2009 | | | X |
| 53 | Comune di Venezia | Restauro e risanamento ex cinema rossini - concessione di costruzione e gestione | 7,40 | 25/05/2009 | | X | |
| 54 | Comune di Stezzano (Bergamo) | Costruzione dell'impianto sportivo | 7,80 | 25/05/2009 | | | X |
| 55 | Comune di Piobesi Torinese (torino) | Realizzazione e gestione della rete di teleriscaldamento | 0,30 | 25/05/2009 | | | X |
| 56 | AUSL n. 8 del Veneto (ASOLO) | Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture ospedaliere nei comuni di Castelfranco Veneto e Montebelluna | 91,34 | 06/07/2009 | | | X |
| 57 | Comune di Lodi | Costruzione dell'impianto sportivo (Piscine comunali Faustina) | 8,80 | 26/06/2009 | | X | |
| 58 | Comune di Venezia | Affidamento concessione progett. Esecuzione dei lavori della Scuola Grande della Misericordia | 9,50 | 27/11/2009 | | X | |
| 59 | Comune di Macerata | Concessione di costruzione e gestione piscina comunale | 0,25 | 09/12/2009 | | X | |
| 60 | Comune di Padova | Concessione di progettazione costruzione e gestione parcheggio "Parto della valle - p.zza rabin" | 13,40 | 09/12/2009 | | X | |

Al fine di definire le migliori modalità di analisi dei contratti ed individuare le criticità di monitoraggio dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda, indicati da Eurostat come punti di riferimento per l'analisi dei progetti ai fini della classificazione *on-off balance*, l'UTFP ha identificato come progetto pilota la ristrutturazione e l'ampliamento di una ex

scuola media, da adibire ad uffici comunali. Il progetto, anche se di ammontare non significativo (7,2 milioni di euro), è stato scelto come pilota in quanto caratterizzato da alcune delle fattispecie ritenute di più difficile valutazione ai sensi della decisione Eurostat (in particolare, un contributo pubblico in conto investimenti e un canone di disponibilità pagato dall'amministrazione).

L'analisi condotta sul progetto pilota ha consentito di redigere la matrice dei rischi di progetto, una tabella che riassume, per ognuna delle tipologie di rischio considerate da Eurostat e dal SEC 95 (costruzione, domanda e disponibilità), i rischi relativi al progetto esaminato e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato.

A partire dalla matrice dei rischi, è stata elaborata una scheda di analisi (c.d. scheda progetto) contenente informazioni - anagrafiche, economico-finanziarie e relative all'analisi dei rischi - funzionali alla classificazione del progetto *on/off balance* e alla notifica ad Eurostat²⁵, da parte dell'Istat, della lista delle operazioni di PPP comunicate dalle Amministrazioni. L'Istat ha poi proceduto all'esame del progetto pilota, al fine di "testare" la scheda di analisi proposta dall'UTFP.

La scheda progetto è stata utilizzata sia dall'UTFP che dall'Istat nell'ambito della prima fase di analisi dei progetti effettuata, nell'imminenza della scadenza per la notifica ad Eurostat (prevista per settembre 2009²⁶), a luglio 2009, sulla documentazione ricevuta nei tre mesi trascorsi dall'introduzione dell'obbligo di comunicazione dei dati in capo alle amministrazioni aggiudicatrici.

Al fine di fornire ad Eurostat una comunicazione rappresentativa del possibile impatto delle operazioni di PPP sul debito e sul *deficit* pubblico nazionale, nell'urgenza della scadenza per la notifica, si è ritenuto di esaminare, tra i 60 progetti pervenuti, le operazioni contraddistinte da un valore dell'investimento superiore a 50 milioni di euro (12 operazioni) e da livelli omogenei di complessità tecnica (si tratta, infatti, per la maggior parte, di strutture ospedaliere oltre a progetti di riqualificazione urbana).

²⁵ La periodicità delle notifiche ad Eurostat prevede la comunicazione dei dati a settembre e ad aprile di ogni anno.

²⁶ Nella notifica trasmessa a settembre 2009 l'Istat ha notificato solo le 12 operazioni oggetto di esame nel mese di luglio e la relativa valutazione in termini di contabilizzazione.

**Tabella 5 – Elenco progetti analizzati a luglio 2009
per la notifica ad Eurostat**

| ENTI/Amm. . | PROGETTO | Costo di Investimento |
|--|---|-----------------------|
| 1 Comune di Bologna | Complesso immobiliare denominato sede unica | 109 mln € |
| 2 Comune di Bologna | Realizzazione del parcheggio pubblico multipiano in via Michelino | 54 mln € |
| 4 ASL di Nuoro | ristrutturazione e completamento dei presidi ospedalieri | 66,0 mln € |
| 5 AO Niguarda Ca' Granda | costruzione e gestione del presidio ospedaliero | 220,0 mln € |
| 6 AO universitaria Ferrara | lavori di completamento del nuovo ospedale di Ferrara in località coma | 352 mln € |
| 7 Comune di Firenze | concessione di costruzione e gestione del sistema tranviario fiorentino | 386 mln € |
| 8 Comune di Pomigliano d'Arco (Napoli) | sistemazione aree ferroviarie industriali dismesse | 74,5 mln € |
| 9 Comune di Napoli | comprensorio orientale del centro direzionale di NAPOLI | 99,8 mln € |
| 10 ASL 1 Napoli | ospedale del Mare di Napoli | 218 mln € |
| 11 AUSL n. 8 del Veneto (ASOLO) | Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture opedaliere nei comuni di Castelfranco Veneto e Montebelluna | 91,34 mln € |
| 12 Ospedale di Modena | Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture opedaliere | 417 mln € |

Per ciascuno dei 12 progetti, sono stati analizzati i piani economico-finanziari (con particolare riferimento a eventuali contributi pubblici e canoni di disponibilità o di servizi pagati dall'amministrazione) e i contratti di concessione per verificare l'effettiva allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda. Particolare attenzione è stata dedicata alle clausole di garanzia e alla presenza di un *Terminal Value* (valore di subentro).

L'attività di analisi è stata svolta separatamente (su progetti diversi) dall'UTFP e dall'Istat sulla base della scheda progetto comune; l'UTFP ha successivamente trasmesso all'Istat

le proprie schede, consentendo, così, all'Istituto di elaborare le informazioni necessarie per adempiere alla prima notifica ad Eurostat, fissata per settembre 2009.

La decisione sulla classificazione *on-off balance* di un progetto è spesso legata alla soggettività del valutatore. Lo stesso Eurostat, nelle successive revisioni del Manuale sul deficit e sul debito pubblico, ha riconosciuto che, nel rispetto dei principi e dei criteri comuni, una valutazione *case by case* sia comunque necessaria.

Dall'analisi condotta sui primi progetti, è emersa una certa difficoltà da parte delle amministrazioni nella allocazione dei rischi individuati nella decisione di Eurostat. Ad esempio, si è posta la questione di come considerare la presenza di una garanzia pubblica sul finanziamento o gli aspetti finanziari delle clausole di fine contratto (*c.d. termination clauses*) ai fini dell'allocazione del rischio di costruzione o anche di come valutare, in assenza di indicazioni quantitative da parte di Eurostat, la "significatività" delle penali imposte al concessionario (in caso, ad esempio, di erogazione di servizi non corrispondenti agli *standard* contrattuali) ai fini della allocazione del rischio di disponibilità.

A scopo evidentemente prudenziale e in attesa che si consolidi una metodologia di valutazione a livello comunitario e nazionale, l'Istat ha ritenuto di classificare *on balance* i progetti nei casi in cui l'allocazione dei rischi considerati da Eurostat non era chiaramente desumibile dalla documentazione.

Al di là delle attività di analisi descritte – e in attesa del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che definisca schemi, temi e modalità dell'acquisizione dei dati di base (art. 14, legge 196/2009) - l'UTFP fornisce all'Istat tutti i dati e i documenti relativi alle operazioni di PPP e gli eventuali successivi aggiornamenti. Per le fattispecie giuridiche di particolare complessità, l'UTFP fornisce, inoltre, assistenza diretta all'Istat per l'interpretazione della documentazione. L'Istat, per contro, fornisce all'UTFP le informazioni aggregate relative alle operazioni di PPP trasmesse, sotto la propria ed esclusiva responsabilità, a Eurostat.

Inoltre, per effetto della stessa Convenzione che ha sancito la loro collaborazione, l'Istat e l'UTFP, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, si sono impegnate a sviluppare un sistema informativo che consenta la corretta ed esaustiva raccolta delle informazioni sulle operazioni di PPP ricomprese nel campo di applicazione della decisione Eurostat, ai fini della verifica dei criteri in essa dettati.

5 LA PROMOZIONE DEL PPP

L'attività di promozione del PPP, attraverso opportune iniziative di formazione e comunicazione, rientra tra le missioni istituzionali dell'UTFP e delle analoghe strutture operanti in altri Stati europei e a livello internazionale (ad esempio l'EPEC) e si rivela spesso propedeutica alla richiesta di assistenza da parte delle singole amministrazioni aggiudicatrici e all'accrescimento del mercato del PPP in Italia e all'estero.

5.1 La formazione

Nel 2009 l'UTFP è stata impegnata nella predisposizione di moduli formativi, diretti al personale delle amministrazioni pubbliche, relativi all'approfondimento sia delle principali modifiche introdotte dal Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti (le procedure di affidamento dei contratti di concessione di lavori pubblici, gli elementi caratteristici e le principali finalità dello studio di fattibilità), sia delle principali criticità emerse in sede di approvazione, finanziamento e realizzazione delle operazioni di PPP (analisi della redditività e bancabilità delle operazioni e valutazione di congruità del contributo pubblico).

Le iniziative formative hanno riguardato il partenariato sia istituzionale (Regioni e Università²⁷) sia sociale (Confindustria²⁸).

Tra le attività di formazione e promozione si inseriscono le attività internazionali dell'UTFP di relazione con istituzioni ed organismi internazionali, pubblici e privati, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP, che hanno comportato, nel corso del 2009, la partecipazione dell'UTFP ad alcuni progetti di "gemellaggio" amministrativo.

Alcuni esempi sono rappresentati dagli incontri effettuati con la *PPP Task Force* del Kazakistan²⁹; dal *workshop* formativo organizzato per il Consolato polacco riguardante le esperienze italiane di PPP, i Fondi strutturali e la possibile cooperazione con le imprese

²⁷ Alma Graduate School e Finanziaria regionale della Regione Emilia Romagna (Ce.S.F.E.L.).

²⁸ Sezione locale di Benevento Workshop "Incontri di approfondimento alla luce del III decreto correttivo del D.lgs 163/2006".

²⁹ Il 4 Novembre 2009 durante il "Business Forum Italia – Kazakistan" tenutosi presso l'Istituto per il Commercio Estero è stato siglato dal responsabile della *task force* del Kazakistan e dal Coordinatore dell'UTFP un "Memorandum of Understanding" volto ad individuare alcune aree di collaborazione tra le due *task force*.

italiane, nell'ambito delle iniziative di collaborazione economica rilanciate dal primo *summit* Italia-Polonia; dagli incontri con la Delegazione governativa ucraina dedicati alle esperienze italiane in materia di PPP nei settori dell'edilizia abitativa, del turismo e delle reti idriche.

5.2 La comunicazione

L'UTFP ha partecipato lo scorso anno a diversi convegni aventi ad oggetto le tematiche del PPP e del *project financing*, consentendo l'avvio di proficui rapporti di collaborazione con gli operatori del settore e dando la possibilità di conoscere più diffusamente la struttura e le attività di assistenza che è in grado di fornire alle amministrazioni.

In particolare, nel 2009, è proseguita la collaborazione editoriale fra l'UTFP e la Direzione centrale studi e ricerche dell'Automobile Club Italia, che si è tradotta nella pubblicazione di articoli divulgativi (a firma UTFP), sulla rivista bimestrale "Onda Verde", che hanno riguardato i seguenti temi:

- le nuove disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di PPP;
- PPP e impatto sul debito pubblico;
- le nuove determinazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in materia di finanza di progetto.

L'UTFP ha inoltre partecipato a vari convegni organizzati sui temi del PPP organizzati da Confindustria, ABI, Finlombarda, Anci servizi-OICE-ABI, Assoimmobiliare, Business International, I-Com e altri (Tabella 6).

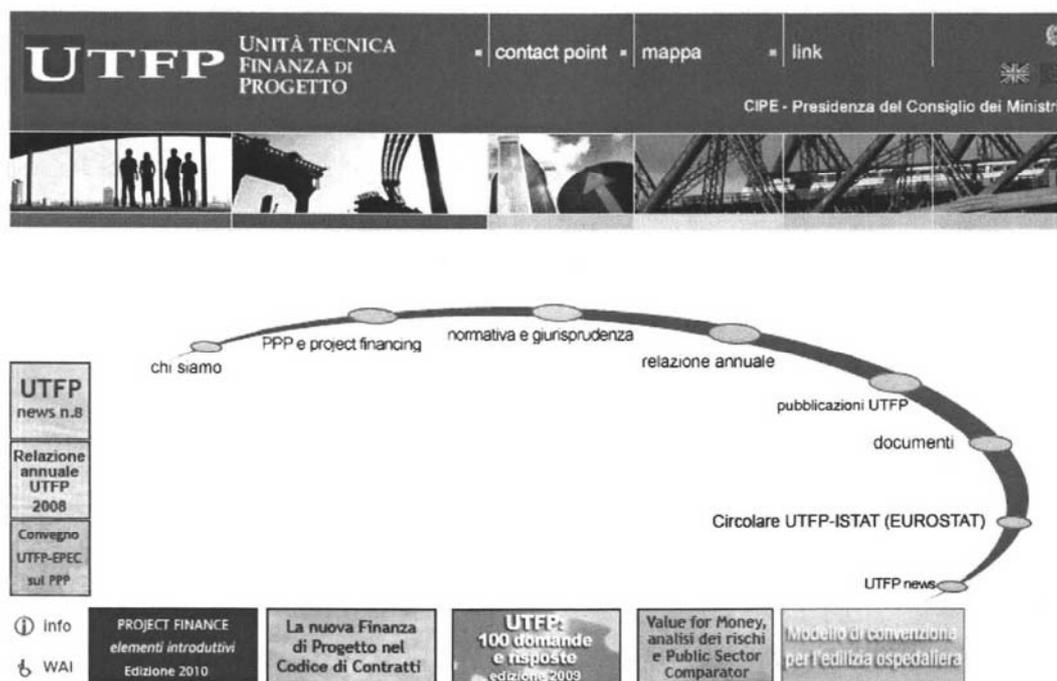
Tabella 6 – Partecipazione a convegni e seminari

| Nome convegno/seminario | Oggetto del convegno/seminario | Oggetto dell'intervento UTFP | Data |
|---|--|---|------------|
| SP.I.S.A. - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica - Università di Bologna | Convegno "La collaborazione pubblico-privato nel terzo correttivo al Codice dei contratti" | Il leasing immobiliare pubblico | 22/01/09 |
| Business International | Convegno "Project financing di nuova generazione. Terzo correttivo: la disciplina della finanza di progetto per lavori, servizi e forniture" | I contratti di PPP e la Finanza di progetto alla luce del D.Lgs. 152/2008 | 17/02/09 |
| ABI | Partenariato Pubblico Privato | Modelli di PPP per lo sviluppo infrastrutturale | 20/02/2009 |
| Ervet - Alma Graduate School | Le opportunità di finanziamento pubblico e di valorizzazione del Patrimonio attraverso partenariati pubblico privati | Allocazione dei rischi nelle PPP e riflessi applicativi della decisione Eurostat 2004 | 20/03/09 |
| IASM | Risorse idriche | Relazione | 26/03/09 |
| Camera di commercio - Milano | Italia in movimento | Modelli di PPP per lo sviluppo infrastrutturale | 20/04/09 |
| Confindustria Benevento - ANCE Benevento | Project Financing e concessione di opere pubbliche | Project financing e concessione di opere pubbliche | 22/04/09 |
| Anci servizi-OICE-ABI | WS sul PF: opportunità per gli Enti Locali | PPP e la Decisione Eurostat 2004: un'opportunità per contabilizzare l'opera fuori bilancio. | 24/04/09 |
| La Nazione | Urbanistica contemporanea tra reti e strutture | intervento al convegno: "PPP e riqualificazione urbana" | 23/04/09 |
| 66.a ASSEMBLEA ANNUALE OICE | Interventi dei comuni in finanza di progetto | intervento al convegno | 27/05/09 |
| Assoimmobiliare | Il rapporto sulla finanza immobiliare | Il Project financing e le infrastrutture | 18/06/09 |
| Finlombarda | Finanza e Sanità | intervento al convegno | 19/06/09 |
| I-COM | Round Table: Verso contratti pubblici di nuova generazione - Procedure flessibili per la selezione del contraente | Relazione introduttiva | 09/07/09 |
| Nuove Acque SpA | La riforma del Servizio Idrico Integrato a 10 anni della sua prima applicazione | partecipazione tavola rotonda | 24/10/09 |
| Business International | Opere pubbliche e finanziamenti | Contratti di PPP e impatto sull'indebitamento delle amministrazioni pubbliche | 29/09/09 |
| Confindustria | La riforma infrastrutturale | intervento al convegno | 30/09/09 |
| AVCP/Dip. Pol. Com. PCM | Conferenza Public Procurement Network | intervento al convegno | 15/10/09 |
| Business International | Forum Infrastrutture | intervento al convegno | 27/10/09 |
| Camera di Commercio di Milano - Consolato Polacco | Convegno "Partenariato Pubblico Privato, Fondi strutturali, Investimenti e Cooperazione con le imprese Italiane" | PPP at a glance | 10/11/09 |
| Camera di Commercio di Milano - Consolato Polacco | Convegno "Partenariato Pubblico Privato, Fondi strutturali, Investimenti e Cooperazione con le imprese Italiane" | intervento al convegno | 11/11/09 |
| Aereonautica Militare - Università Tor vergata - Consip | Convegno "Razionalizzazione della spesa energetica - strumenti per l'aereonautica militare" | intervento al convegno | 01/12/09 |

Nel corso del 2009, il sito *web* dell'UTFP si è arricchito di nuovi contenuti (Allegato I alla presente Relazione), con una progressiva crescita del numero di pagine visitate e della quantità di dati oggetto di *download*. In particolare, rispetto al 2008, si è registrato un

incremento del 2,5 per cento delle pagine visitate, per un totale di circa 460 mila pagine visitate e del 22,7 per cento dei documenti scaricati, pari a circa 270 mila.

Figura 4 - Home page del sito web UTFP - www.utfp.it



Infine, *UTFP News* (la *newsletter* trimestrale dell'Unità sul PPP e la finanza di progetto) ha concluso il suo secondo anno di attività con il raddoppio del numero di lettori rispetto al 2008, favorendo la conoscenza diretta dell'attività istituzionale dell'UTFP.

Tra i principali approfondimenti tematici della *newsletter* nel corso del 2009, figurano:

- **La Finanza di progetto a seguito del Terzo correttivo al Codice dei contratti Dlgs 152/2008**, con le principali modifiche introdotte dalla nuova normativa ai contratti di PPP ed alle relative modalità di affidamento;
- **L'aspetto fiscale del PPP alla luce delle recenti "Risoluzioni" dell'Agenzia delle entrate**, con gli interventi auspicabili sulla leva fiscale del PPP per stimolare

- e incentivare l'utilizzo del PPP per la realizzazione di opere pubbliche e gestione servizi;
- **La definizione di PPP nel Codice dei contratti**, introdotta dal Terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici nel nuovo Codice dei contratti;
 - **L'analisi dei rischi nello SdF alla luce della decisione Eurostat**, che evidenzia l'importanza dell'analisi dei rischi ai fini della valutazione dell'impatto che può avere il PPP sul *deficit* e sul debito pubblico;
 - **La crisi finanziaria e l'impatto sul PPP**, che illustra le conseguenze sulle operazioni di PPP a seguito della crisi finanziaria e del conseguente *credit crunch*;
 - **Le autostrade del mare nella politica di sviluppo delle RT dell'UE**, focalizzato sulle possibilità di sviluppo del trasporto marittimo in relazione alle politiche europee del trasporto;
 - **Il PPP come modello di sviluppo dell'investimento pubblico nella banda larga**, analizza la possibilità di utilizzare i modelli di PPP per la realizzazione e gestione dei progetti di investimento nella banda larga;
 - **L'analisi dei rischi di costruzione nelle concessioni e negli appalti**, approfondisce le metodologie di analisi e di mitigazione del rischio di costruzione sia nelle concessioni di costruzione e gestione che negli appalti.

6 I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI

Oltre a cooperare stabilmente con altri organismi per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Istat, ecc.), l'UTFP collabora con diversi enti e istituzioni per l'affinamento dei metodi di valutazione e realizzazione delle operazioni di PPP in Italia e all'estero.

European PPP Expertise Centre

E' proseguita nel 2009 la collaborazione con lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC), il Centro costituito nel 2008 dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di aiutare le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE e dei Paesi candidati ad aumentare la diffusione delle operazioni di PPP.

Nel 2009 l'EPEC, ai cui lavori l'UTFP partecipa stabilmente³⁰, ha tra l'altro elaborato i seguenti documenti:

- *The financial crisis and the PPP market*: analizza l'impatto sulla crisi economica nelle operazioni di PPP e la promozione del PPP proprio come risposta al *credit crunch*;
- *The European PPP Report 2009* : accurata analisi del mercato europeo del PPP con approfondimenti allo stato dell'arte e alle future linee di sviluppo del mercato del PPP in ciascuno dei Paesi considerati.

Di particolare rilevanza è stato il convegno organizzato il 15 dicembre 2009 dall'UTFP e dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) per la presentazione e discussione del documento UTFP "Partenariato Pubblico Privato: Stato dell'arte, futuro e proposte" (cfr. Allegato II) che fornisce una breve panoramica del mercato italiano del PPP e propone alcune misure per promuoverne il pieno sviluppo. Il convegno è stato rivolto esclusivamente alle istituzioni pubbliche attive nel settore, tra cui la Cassa depositi e prestiti, il Ministero dell'economia, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle infrastrutture, la Banca europea per gli investimenti, l'ENAC ed Infrastrutture Lombarde SpA.

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

L'UTFP ha collaborato con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Autorità) nella redazione di diverse determinazioni e, segnatamente:

- la determinazione 1/2009 concernente le Linee guida per l'affidamento delle concessioni con la procedura di cui all'art. 153 del Codice dei contratti pubblici, come modificato dal Dlgs 152/2008, e per la redazione dello studio di fattibilità, quale documento da porre a base di gara secondo le disposizioni dell'art. 153 citato;

³⁰ L'European PPP Expertise Centre (EPEC) è promosso dalla Commissione Europea, dalla BEI - che fornisce altresì struttura organizzativa, logistica e finanziamenti - e dagli Stati Membri, che partecipano con le *task force* nazionali competenti in materia di PPP. La costituzione di EPEC è avvenuta a Parigi il 16 settembre 2008 con la firma di un apposito Accordo da parte del Presidente della BEI, del Commissario Europeo per gli affari economici e dei delegati di 22 Paesi Membri dell'Unione Europea. L'Italia, tramite l'UTFP, ha fatto parte del comitato di costituzione composto di 8 membri.

- la determinazione 2/2009 attinente alla disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel Contratto di concessione di lavori pubblici³¹.
- le determinazioni 3/2009 e 4/2009, contenenti indicazioni per la redazione dei modelli di documenti di gara (bando, disciplinare, lettera di invito)³².

L'UTFP e l'Autorità, a seguito dell'emanazione del Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici, hanno attivato un tavolo di lavoro congiunto per predisporre un documento base che enuclei le questioni aperte nella disciplina del procedimento del promotore nei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 175 del Codice: obbligatorietà del bando, possibilità di utilizzare il procedimento a gara unica ex 153, commi 1-14, ecc³³.

Ministero delle infrastrutture e trasporti

L'UTFP, sulla base dell'esperienza acquisita in materia di PPP e *Project financing*, ha presentato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alcuni contributi, in fase di redazione, dello schema di Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto Dlgs 163/2006, relativamente ai contratti di concessione di costruzione e gestione e concessione di servizi³⁴.

³¹ La determinazione fa espressamente riferimento alla Convenzione tipo nel settore sanità elaborata dall'UTFP (rinviando al sito *web* istituzionale dell'UTFP per la consultazione del documento) indicata quale possibile modello contrattuale da utilizzare nelle operazioni di PPP.

³² Rispettivamente denominate "Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici" e "Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara".

³³ L'UTFP e l'AVCP in particolare hanno constatato un difetto di coordinamento tra la disciplina sulla finanza di progetto (art. 153 del Codice) e quella che regola il procedimento del promotore nei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 175 del Codice. Il documento, in corso di elaborazione alla data di redazione della presente Relazione, verrà utilizzato per condurre una consultazione con gli operatori del settore e le autorità interessate al fine di verificare la necessità di adottare un atto di carattere generale sulla materia.

³⁴ Le proposte di emendamenti, finalizzate ad agevolare l'applicazione di alcuni istituti giuridici strumentali alla realizzazione delle infrastrutture in finanza di progetto hanno riguardato, in particolare: